Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14493**

19. Wahlperiode 24.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Ulrich Lechte, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Thomas Sattelberger, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Dr. Andrew Ullmann, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Multilateralismus stärken, Handlungsfähigkeit von internationalen Organisationen unterstützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Angesichts der aktuellen Krise des Multilateralismus haben Deutschland und Frankreich eine „Allianz für den Multilateralismus“ initiiert und damit große Erwartungen geweckt. Bei der Auftaktveranstaltung am 26. September 2019 in New York im Rahmen der Eröffnungswoche der 74. Generalversammlung der Vereinten Nationen haben rund 50 Außenminister aus aller Welt teilgenommen und es wurden sechs konkrete Initiativen vorgestellt, die durch die Allianz vorangetrieben werden sollen. Nicht erwähnt sind allerdings Initiativen für die Handlungsfähigkeit von Internationale Organisationen, wie der „UN Funding Compact“ und der „Grand Bargain“. Handlungsfähige Internationale Organisationen sind allerdings essentiell wichtig für die Stärkung des Multilateralismus. Nur mit starken internationalen Organisationen können wir Frieden sichern, Menschenrechte verteidigen und eine nachhaltige Entwicklung fördern.

Kern des Multilateralismus ist die regelbasierte internationale Zusammenarbeit. Zwischen den Staaten soll die Stärke des Rechts gelten, nicht das Recht des Stärkeren. Internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen (VN), die Welthandelsorganisation (WTO), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europarat, spielen bei der Entwicklung und Einhaltung

dieser Regeln und bei der internationalen Zusammenarbeit zur Lösung globaler Probleme eine Schlüsselrolle. Die Handlungsfähigkeit dieser internationalen Organisationen ist allerdings akut bedroht. Das liegt einerseits an der Reduzierung der finanziellen Unterstützung durch wichtige weltpolitische Akteure. Andererseits liegt es daran, dass Zahlungen an internationale Organisationen zunehmend mit Zweckbindungen versehen werden. Über die Gelder kann dann nicht mehr frei verfügt werden, sondern sie müssen für bestimmte Zwecke ausgegeben werden. Damit gehen die Gelder zwar formal an eine internationale Organisation, in der Praxis sind sie aber der multilateralen Entscheidungsfindung zur gemeinschaftlichen Lösung globaler Probleme entzogen. Die internationalen Organisationen werden so zunehmend zu reinen Durchführungsorganisationen einzelstaatlicher Politikziele degradiert.

Aus diesem Grund hat die OECD diese zweckgebundenen Zahlungen, die früher auch als „multi-bi“ bezeichnet wurden, seit 1995 nicht mehr als multilaterale, sondern als bilaterale Zahlungen statistisch erfasst. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung übernahm diese Einordnung zehn Jahre später (Hüfner 2019: Mehr Verantwortung übernehmen? Das finanzielle Engagement Deutschlands, In: Fitschen et. al. 2019: Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik; 14. Potsdamer UNO-Konferenz, Universität Potsdam).

Auch Deutschland nutzt solche Zweckbindungen bei Zahlungen an internationale Organisationen vermehrt. Der Anteil von zweckgebundenen Zahlungen nimmt seit 2014 rapide zu. Aus Sicht eines einzelnen Geberlandes mögen solche Zweckbindungen zunächst attraktiv erscheinen, weil man die Verwendung seiner Gelder besser steuern kann. Wenn aber die Mehrzahl der Geberländer so handeln, wird damit unterm Strich die Handlungsfähigkeit der internationalen Organisationen geschwächt. Um diesem Kooperationsproblem entgegenzuwirken, wurden für verschiedene Bereiche des internationalen Systems bereits Vereinbarungen getroffen, um Zweckbindungen zu begrenzen.

2016 wurde mit dem „Grand Bargain“ vereinbart, dass mindestens 30% der Zahlungen an internationale Organisationen im humanitären Bereich entweder nicht zweckgebunden oder geringfügig zweckgebunden sein sollen (https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Jan/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf). Leider hat Deutschland auf dem Weg zur Erreichung dieses Ziels bisher keine ausreichenden Fortschritte gemacht und hinkt anderen Ländern, wie beispielsweise Frankreich, Finnland und den Niederlanden, hinterher (http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909913.pdf).

2019 wurde mit dem „UN Funding Compact“ vereinbart, dass mindestens 30% der Zahlungen an VN-Organisationen im Entwicklungsbereich frei verwendbar sein sollen (https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-Add%201%20-%20Funding%20Compact%20-%2018%20April%202019.pdf). Solche Vereinbarungen muss Deutschland unbedingt einhalten und auch darüber hinaus sollte Deutschland bei Zahlungen an internationale Organisationen stets das Ziel verfolgen, deren Handlungsfähigkeit sicherzustellen.

Die Zahlungen der Bundesregierung an internationale Organisationen kommen aus den Budgets verschiedener Ministerien. Den größten Beitrag leisten das Auswärtiges Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Allerdings haben allein die UN-Organisationen Zahlungen von zehn weiteren Ministerien erhalten, darunter waren beispielsweise das Umwelt-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ministerium und das Gesundheitsministerium (http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/047/1904763.pdf). Dabei agieren die Ministerien häufig nicht kohärent, was der Erreichung von Politikzielen entgegensteht. Das haushaltsrechtliche Verbot der Doppelförderung führt teilweise dazu, dass eine internationale Organisation nur von dem Ministerium gefördert wird, das gerade mit der Bewilligung am schnellsten war. Doch gerade bei überlappenden Zuständigkeiten ist eine bessere Koordinierung dringend geboten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. sich an internationale Vereinbarung zur finanziellen Sicherstellung der Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen, wie z.B. den „Grand Bargain“ und den „UN Funding Compact“, nicht nur zu halten, sondern dabei eine Vorreiterrolle einzunehmen. Die Tatsache, dass es sich um freiwillige und gemeinschaftlich zu realisierende Selbstverpflichtungen handelt, darf keine Entschuldigung sein, mit der Erfüllung der Verpflichtungen hinterherzuhinken. Bei der Stärkung des Multilateralismus darf Deutschland kein Schlusslicht sein, sondern muss zur Spitzengruppe gehören;

2. die derzeitige Praxis der verschiedenen Zweckbindungen bei Zahlungen an internationale Organisationen zu überprüfen und hinsichtlich ihrer Wirkung zu evaluieren. Im Einzelnen dürfen Zweckbindungen nur dort angewendet werden, wo ihre Vorteile die Nachteile überwiegen. Insgesamt muss das Ziel eine Reduzierung der Zweckbindungen sein. Dabei soll auch ein Wechsel von strengen Zweckbindungen hin zu weniger strengen Zweckbindungen überprüft werden. Dazu gehören längere Zeitrahmen, flexiblere thematische und geographische Zwecke sowie gepoolte Fonds und globale Programme;

3. Leistungen an die Vereinten Nationen und ihre Organisationen zentral zu erfassen und von der anlassbezogenen zu einer routinemäßigen Thematisierung in der Ressortabstimmung überzugehen. Wenn die Förderung bestimmter internationaler Organisationen oder die Erreichung bestimmter internationaler Politikziele in die Zuständigkeit mehrerer Ministerien fällt, dann sollen ressortübergreifende Strategien entwickelt werden, um kohärente Politik und abgestimmte Förderentscheidungen zu ermöglichen. Wo nötig und sinnvoll, sollten sich überschneidende Kompetenzen entflochten und die Zuständigkeit an ein Ministerium übertragen werden;

4. bei der Entwicklungszusammenarbeit eine verstärkte und konsequente Förderung internationaler Organisationen, wie der Vereinten Nationen, der Weltbank und deren Programme durch Umschichtung der Mittel für bilaterale Maßnahmen zugunsten multilateraler Vorhaben zu verfolgen. Im Zuge des Abbaus von Doppelstrukturen sollen zudem die Sonderinitiativen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung schrittweise aufgelöst und die frei werdenden Mittel teilweise in die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit umgeschichtet werden;

5. entschiedener und konsequenter für die Stärkung des Multilateralismus einzutreten. Der Multilateralismus hat verschiedene Gegner im In- und Ausland. Neben den altbekannten Gegnern aus autoritären Staaten erstarken zunehmend auch populistische Bewegungen in demokratischen Staaten, die ebenfalls ihr Verständnis von nationalen Interessen vor internationale Vereinbarungen zur gemeinsamen Lösung globaler Probleme stellen. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, muss Deutschland im In- und Ausland sowie bei Partnern auf der europäischen Ebene noch stärker für den Multilateralismus werben. Dazu gehört es einerseits, aus Erfahrungen wie bei der Verabschiedung des „Globalen Migrationspakts“ Lehren zu ziehen und internationale Politik besser zu erklären. Andererseits gehört dazu, dass Deutschland

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

eine Vorreiterrolle bei der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit von internationalen Organisationen einnimmt und gemeinsam mit internationalen Partnern entschieden für die Stärkung des Multilateralismus eintritt.

Berlin, den 24. Oktober 2019

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.